



Handout

zur Beratenden Äußerung

Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen

- aktuelle Fragen und Entscheidungshilfen -

Ziel

Mit dieser Beratenden Äußerung soll die Umsetzung des Modernisierungsprozesses unterstützt werden. Der Sächsische Rechnungshof sieht seine Aufgabe in erster Linie als Berater und Begleiter.

Zielsetzung ist es, den Kommunen praxisnahe Empfehlungen im Reformprozess durch Mustervorgaben - wie Musterleitbild, Musterkontrakt, Musterstellenbeschreibungen - und Checklisten zu geben. Darüber hinaus wird der Gesetz- und Verordnungsgeber auf ungenügende/ fehlende Regelungen hingewiesen, die dringend einer Beantwortung im weiteren Reformprozess bedürfen.

Verfahren

Erhebungen zur Istsituation erfolgten 1999 und 2002 in 50 sächsischen Kommunen. In sieben Kommunalverwaltungen wurden begleitende Prüfungen zum Reformprozess durchgeführt.

Eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung und Steuerung wurde mit Vertretern des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, des Sächsischen Landkreistages und des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ gebildet. In der Endphase der Erarbeitung der Beratenden Äußerung erfolgte eine Abstimmung mit dem Sächsischen Staatsministerium des Innern. Die Beratende Äußerung und eine Zusammenfassung sind im Internet abrufbar:

www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof

Inhalt (Grobgliederung)

- Istsituation in sächsischen Kommunen
- Grundlegende Aspekte im Reformprozess
- Handlungsempfehlungen zu neuen Steuerungsinstrumenten
- Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

Istsituation in sächsischen Kommunen

Der Modernisierungsprozess in sächsischen Kommunen hat deutlich zugenommen. Zwei Drittel der befragten Kommunen führen Reformmaßnahmen durch. Das Verwaltungshandeln in sächsischen Kommunen hat sich hinsichtlich der Bürgerorientierung und des Kostenbewusstseins geändert.

Der derzeit erreichte Stand in den sächsischen Kommunen ist maßgeblich durch viel Engagement in den Kommunen und durch Erkenntnisse und Empfehlungen der KGSt und vor allem der kommunalen Spitzenverbände ermöglicht worden. Dennoch verläuft der Reformprozess langsamer als zunächst eingeschätzt.

Grundsätzliche Aspekte im Reformprozess

Vor der Einführung von Reformmaßnahmen muss eine Analyse der **Haushalts- und Finanzsituation** erfolgen. Der Reformprozess bindet zunächst zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen. Es ist zu prüfen, ob diese entsprechend den geplanten Maßnahmen bereitgestellt werden können. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat zu erfolgen.

Das **Anlagevermögen** wird im gegenwärtigen Haushaltsrecht ungenügend ausgewiesen. Durch das Sächsische Staatsministerium des Innern muss dringend eine Klärung herbeigeführt werden, ob eine Bewertung des gesamten kommunalen Anlagevermögens sowie eine Darstellung des Werteverzehrs (Bildung von Abschreibungen) künftig zu erfolgen hat.

Mit zunehmender Tendenz verlagern die Kommunen Aufgaben in den Bereich kommunaler Unternehmen. Das **Beteiligungsmanagement** zur Kontrolle und Steuerung dieser Unternehmen wird bisher nicht in allen Kommunen dementsprechend durchgeführt. Die Novellierung des Gemeindefinanzrechts berücksichtigt die seit 1996 gestellten Forderungen des Sächsischen Rechnungshofs zur verbesserten Kontrolle und Steuerung.

Wesentlich für den Erfolg der Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten ist das **Projektmanagement**. Eine Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung sollte eingerichtet werden, die dem Verwaltungschef direkt unterstellt ist. Die Bewältigung der Reformmaßnahmen zusätzlich zum Tagesgeschäft ist kaum leistbar.

Handlungsempfehlungen zu neuen Steuerungsinstrumenten

Die Kommunen benötigen klare Vorstellungen über ihre anzustrebende Entwicklung. Die Entwicklung eines **Leitbildes** ist dabei vor allem ein Wegweiser für ein zielorientiertes kommunales Handeln. Es muss erreichbar und finanzierbar sein. Das tägliche Verwaltungshandeln muss sich an den Leitbildzielen messen lassen. Bestandteile eines Leitbildes sollten sein: Slogan/ Motto, Handlungsfelder und Maßnahmenkataloge.

Unabhängig davon, ob eine Kommune konkrete Reformmaßnahmen plant oder nicht, sollte ein **Personalmanagement** zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit erfolgen. Das Personalmanagement geht über die klassische Personalwirtschaft - Personalauswahl, Personaleinsatz, Personalentwicklung und Personalfreisetzung - hinaus. Ein wichtiges Instrument des Personalmanagements ist die Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes.

Angesichts der hohen Veränderungsgeschwindigkeit und Komplexität der Aufgaben und Prozesse in der Verwaltung werden Schwächen der traditionellen Form der **Organisation** sichtbar. Die Schaffung von prozessorientierten Verwaltungsstrukturen, die flexiblere Organisation der Arbeit und der Abbau von Hierarchien werden notwendig. Darüber hinaus wird die öffentliche Verwaltung mit neuen organisatorischen Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere die Nutzung neuer Medien, konfrontiert.

Jede Kommune sollte eine Strategie zum **IT-Einsatz** in Form eines Konzeptes entwickeln. Bei der Schaffung der IT-Voraussetzungen für ein neues Finanzverfahren wurde vom Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ ein Handbuch erstellt. Die im Rahmen der Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten vorgeschlagene organisatorisch getrennte Aufgabenwahrnehmung im IT-Bereich (zentrale Steuerungsunterstützung und zentraler Service) kann nicht grundsätzlich empfohlen werden.

Durch die Einführung von **Produkten** kann keine kurzfristig wirksame Verbesserung der finanziellen Situation und der Steuerung erreicht werden. Die Produkte müssen durch messbare und handlungsrelevante Indikatoren ergänzt und mit Finanzdaten verknüpft werden. Ihre Wirkung entfalten Produkte erst in Verbindung mit anderen neuen Steuerungsinstrumenten. Für die sächsischen Kommunen wurde ein Rahmenproduktplan innerhalb des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ erstellt.

Bei der Entscheidung des Gesetz- und Verordnungsgebers zur Einführung der **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)** in allen Kommunen des Freistaates Sachsen durch eine Änderung der haushaltsrechtlichen Regelungen ist der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten. Er hat bei einer Entscheidung für die KLR die theoretischen und praktischen Rahmenbedingungen zu sichern und nachhaltig zu prüfen. Die Einführung der KLR ist personalintensiv.

Im Rahmen der **Budgetierung** ist ein verändertes Planaufstellungsverfahren durch eine Vorabdotierung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen der Kommune zu empfehlen. Der Eckwertebeschluss kann nicht in dem gleichen Maße befürwortet werden. Bei der Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung kann zunächst eine Beschränkung der Budgets auf Ausgaben des Verwaltungshaushaltes erfolgen. Die Einbeziehung der Personalausgaben setzt eine Reihe von Vorentscheidungen und Vorarbeiten voraus.

Auch der kameralistische Haushalt liefert Informationen für ein **Controlling**. In jeder Kommune ist ein Daten- und Informationsfluss vorhanden, der Controllingzwecke auf Grundlage von Einnahmen und Ausgaben erfüllen kann. Der Aufbau bzw. die Pflege eines Kennzahlensystems und Berichtswesens sind erforderlich. Die Schaffung einer/ mehrerer Controllingstellen für Gemeinden ab einer Größenklasse 10.000 bis 20.000 Einwohnern sowie für alle Landkreise ist zu empfehlen. Eine Bewertung für die Musterstellen **Leiter Controlling** und **Sachbearbeiter Controlling** sind in der Beratenden Äußerung dargestellt.

Bürgerorientierung wird u. a. durch erweiterte bzw. dem Bedarf angepassten Öffnungszeiten, Nutzung moderner Kommunikationsmedien erreicht. Bürgerbüros, E-Government, Bürger- und Kundenbefragungen, Beschwerdemanagement sind hierfür Instrumente. Das Bürgerbüro sollte ein möglichst breites Spektrum von Leistungen aus einer Hand, konzipiert nach so genannten Lebenslagen, umfassen. Eine Bewertung für eine **Musterstelle im Bürgerbüro** ist in der Beratenden Äußerung dargestellt.

Kontrakte sind auf den verschiedenen Hierarchiestufen bezüglich ihrer Inhalte unterschiedlich auszugestalten. Die strategischen Kontrakte zwischen Politik und Verwaltungsspitze sollten nur steuerungsrelevante Punkte und zentrale Ziele enthalten. In den unteren Hierarchieebenen werden eher operative Ziele vereinbart.

Entscheidungsfelder im weiteren Reformprozess

Für den weiteren Reformprozess ist eine starke **kommunale Selbstverwaltung** unter Bereitstellung einer angemessenen finanziellen Mindestausstattung grundlegend. Nach dem **Konnexitätsprinzip** hat der Freistaat Sachsen die zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn den Gemeinden neue Pflichtaufgaben auferlegt, bestehende wesentlich erweitert oder Standards angehoben werden.

Grundsätzliche haushaltsrechtliche Entscheidungen bezüglich des Buchführungssystems (externes Rechnungswesen) und der KLR (internes Rechnungswesen) und vor allem der Bewertung des Anlagevermögens und des Umgangs mit dem Anlagevermögen im Haushalt sind durch den Gesetz- und Verordnungsgeber dringend zu schaffen. Die Kommunen benötigen neben Planungs- und Rechtssicherheit weitere fachliche und finanzielle Unterstützung.

Bis zur Umsetzung grundsätzlicher haushaltsrechtlicher Entscheidungen sollte eine **Modifizierung des derzeit gültigen Haushaltsrechts** konsequent fortentwickelt werden.

Die Bestrebungen der Kommunen im Rahmen des **Projektes Kommunales Datennetz** für ein behördenübergreifendes Verwaltungshandeln sollten vom Gesetzgeber begleitend unterstützt werden. Er sollte prüfen, inwieweit eine Förderung im Rahmen des kommunalen FAG, z. B. durch Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs möglich ist. Die E-Government-Lösungen einzelner Verwaltungen bedürfen einer Koordination.

Die angesprochenen Entwicklungen stehen in Wechselbeziehungen mit **dem Dienst- und Tarifrecht**. Bei der Fortentwicklung des Dienstrechts wird der Gesetzgeber verstärkt die angemessene Honorierung von Leistungen vorsehen müssen.

gez. Theobald